

Maria-Pia Kothbauer-Liechtenstein/Mette Kongshem

Die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE¹

„Ich bin stolz darauf, in der OSZE-Welt eines der gleichgesinnten Länder zu vertreten. Dabei handelt es sich sicherlich nicht um einen bedrohlichen Block, sondern um einen losen Zusammenschluss, der neben den nationalen Interessen gleichermaßen die OSZE selbst voranbringen will, weil wir an sie glauben.“ Mit diesen wohlgesetzten Worten beschrieb der frühere Schweizer OSZE-Botschafter Dr. Heinrich Reimann die gleichgesinnten Staaten in seiner Abschiedsrede im Jahr 2004.

Obwohl es die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE schon seit Jahren gibt, wird immer noch häufig gefragt, warum diese fünf Staaten sich zusammengetan haben, ob sie irgendeine gemeinsame Politik verfolgen und mit wem sie zusammenarbeiten. Wir halten es deshalb für sinnvoll, einmal zu untersuchen und zu erklären, wann und wie diese Gruppe entstanden ist, wie die Länder zusammenarbeiten, wie sie von den anderen Teilnehmerstaaten wahrgenommen werden und welche Rolle sie innerhalb der OSZE spielen.

Was macht die gleichgesinnten Länder „gleichgesinnt“?

Der Begriff der „gleichgesinnten Länder“ ist im Rahmen der Vereinten Nationen gebräuchlich und wird traditionell von einer Gruppe von Staaten innerhalb der VN benutzt, die sich durch eine besonders positive Haltung gegenüber Fragen der Entwicklungszusammenarbeit auszeichnet. In der OSZE entstand die Gruppe der Gleichgesinnten Mitte der 1990er Jahre. Die gleichgesinnten Länder glauben fest an die Relevanz und den Mehrwert der OSZE sowie an ihr Potenzial und bemühen sich daher um eine Stärkung der Organisation mit Blick auf ihre Funktionen und ihre Strukturen. Dass die Organisation allen Teilnehmerstaaten gemeinsam „gehört“ und alle in ihr den gleichen Status genießen, ist für die Gleichgesinnten ebenso von besonderer Bedeutung wie Selbstbestimmung und Nichtdiskriminierung. Ihr Ziel ist eine gut geführte, gut ausgestattete und dynamische Organisation mit transparenten Verfahren, die darauf ausgerichtet sind, einvernehmliche Beschlüsse herbeizuführen. Der Gruppe gehören derzeit Island, Kanada, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz an.

Die gleichgesinnten Staaten haben weder gemeinsame Grenzen noch die gleiche Geographie oder Geschichte. Sie sprechen nicht dieselbe Sprache und gehören auch nicht alle denselben internationalen oder regionalen Sicherheits- und Wirtschaftsorganisationen an.

¹ Der Beitrag gibt die persönlichen Auffassungen der Autorinnen wieder.

Dennoch bilden sie eine ziemlich homogene Gruppe: Die fünf Staaten sind gefestigte und unabhängige westliche Demokratien. Sie teilen die gleichen Werte und arbeiten häufig in anderen Organisationen eng zusammen, vor allem in den Vereinten Nationen. Für alle ist multilaterale Kooperation von größter Bedeutung. Sie alle haben Erfahrung als Konsensstifter, Problemlöser sowie Friedensvermittler und -makler. Auch als Länder, auf deren positive Haltung zur internationalen Zusammenarbeit man stets zählen kann und die ihr multilaterales Engagement auch mit der Übernahme eines entsprechenden Anteils an den Kosten verbinden, werden sie als wertvolle Partner betrachtet. Die gleichgesinnten Staaten haben darüber hinaus den Vorteil, dass die meisten von ihnen kleinere Länder sind, so dass man ihnen nicht unterstellt, eigennützige nationale Ziele zu verfolgen. Und auch wenn sie nicht immer zum „inneren Kreis“ gehören, sind sie doch in den nordatlantischen und europäischen Strukturen fest verankert und somit wirtschaftlich und politisch gut integriert.

Eine weitere wichtige Gemeinsamkeit dieser Länder besteht darin, dass sich ihre außenpolitischen Interessen in vieler Hinsicht überschneiden. Alle fünf Länder unterhalten friedliche Beziehungen zu starken Nachbarn (USA, Russische Föderation, EU) und in allen hat die Aufrechterhaltung von Unabhängigkeit und Souveränität eine lange Tradition. Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und weltweite Solidarität spielen für sie daher in ihrer Außenpolitik eine große Rolle. Dasselbe gilt auch für die Förderung und den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte. Vier der fünf Länder beteiligen sich am Netzwerk Menschlicher Sicherheit (*Human Security Network*); alle vier EFTA-Mitglieder gehören zur Gruppe der Gleichgesinnten.

Diese gemeinsamen außenpolitischen Parameter spiegeln sich in der Haltung der Gleichgesinnten in der OSZE wider:

Die gleichgesinnten Staaten bemühen sich nach Kräften um die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen. Sie sind Verfechter des Standpunkts, dass alle drei Dimensionen wichtig sind und dass die OSZE-Verpflichtungen und -Themen als Dimensionen übergreifend begriffen werden müssen. Die gleichgesinnten Staaten sind offen für neue Initiativen in der Wirtschafts- und Umweltdimension. In der menschlichen Dimension nehmen sie eine prinzipientreue und unabhängige Haltung ein.

Die gleichgesinnten Länder gehören zu denjenigen Teilnehmerstaaten, die die höchsten Pro-Kopf-Beiträge zum OSZE-Haushalt und zu den freiwilligen Fonds, einschließlich außerbudgetärer Beiträge, leisten. Norwegen und der Schweiz war es zu verdanken, dass 2001 bei den Verhandlungen über Änderungen am Verteilerschlüssel ein Durchbruch erzielt werden konnte. Nach langwierigen Verhandlungen und um der Organisation aus der Sackgasse zu helfen, erhöhten beide Länder ihre Beiträge, so dass andere Staaten ihre Zahlungen reduzieren konnten.

Die genannten Merkmale der gleichgesinnten Staaten ermöglichen es ihnen eine unabhängige und vernehmliche Rolle in der OSZE zu spielen.

Die Rolle der Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE

Die gleichgesinnten Länder haben in den letzten Jahren zweifellos an Einfluss gewonnen, da sie sich für die Arbeit der Organisation als nützlich erwiesen haben und sie in immer mehr Themenbereichen zu Rate gezogen werden. Zum Teil ist dies aber auch darauf zurückzuführen, dass gerade angesichts der starken Position der USA, der Russischen Föderation und der erweiterten EU auch andere Staaten zur Arbeit der OSZE beitragen müssen, damit sie funktioniert. In Anbetracht der zunehmenden Probleme innerhalb der Organisation beteiligen sich die gleichgesinnten Staaten besonders aktiv an der Suche nach Mitteln und Wegen zur Stärkung der OSZE und zur Bewältigung der neuen Risiken und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. All dies zusammengenommen hat die Zusammenarbeit und die Beratungen sowie die Bildung verschiedener Interessengruppen innerhalb der OSZE erheblich beeinflusst.

Die gleichgesinnten Staaten beteiligen sich traditionell aktiv an der Arbeit der OSZE, wozu auch die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzes gehört. Alle fünf Länder stellten sich der Organisation für die Leitung verschiedener Arbeitsgruppen zur Verfügung. Zwei der gleichgesinnten Staaten, die Schweiz und Norwegen, hatten darüber hinaus bereits den OSZE-Vorsitz inne. Gleichgesinnte Staaten wurden auch aufgefordert als „Weisenräte“ zu fungieren, um die Atmosphäre bei der Nominierung von Kandidaten für wichtige Positionen in der Organisation zu entspannen. Außerdem trugen die gleichgesinnten Länder dazu bei, wichtige Verhandlungen zu einem positiven Abschluss zu bringen: 2004 wurde die Gruppe vom bulgarischen OSZE-Vorsitz gebeten, den Entwurf für einen Beschluss des Ministerrats über die Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE zu erarbeiten. 2005 wurde dem ehemaligen norwegischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Knut Vollebæk die Leitung dieses Weisenrats angetragen. In der Vergangenheit hat Kanada bereits die informelle offene Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Wirksamkeit der OSZE-Feldeinsätze, Island die informelle offene Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus, Liechtenstein die *Gender*-Arbeitsgruppe, Norwegen die informelle Arbeitsgruppe für Gleichbehandlungsfragen und die Bekämpfung des Menschenhandels und die Schweiz die Arbeitsgruppe Toleranz geleitet.

Diese positive Herangehensweise der gleichgesinnten Staaten beruht darauf, dass sie für die Anliegen und Ideen anderer Staaten ein offenes Ohr haben und auch der Diskussion neuer Lösungen aufgeschlossen gegenüberstehen. Sie sind sich darüber im Klaren, dass der bisherige Erfolg der OSZE zu einem großen Teil darauf zurückzuführen ist, dass sich die Organisation durch Reformen auf struktureller und funktionaler Ebene geschickt an die politischen Veränderungen angepasst hat. Sie reagierte auf die Entwicklungen mit

neuen Verpflichtungen und Instrumenten, um so die drängendsten Herausforderungen zu Beginn der 1990er Jahre bewältigen zu können. Die gleichgesinnten Länder sind der festen Überzeugung, dass die OSZE sich in gleicher Weise an neue Bedrohungen und Herausforderungen anpassen muss, wenn sie auch weiterhin ein bedeutender internationaler Akteur sein will.

Die Gleichgesinnten sind sich dessen bewusst, dass die 55 Teilnehmerstaaten auf eine unterschiedliche Geschichte zurückblicken, sich auf unterschiedliche Kulturen und Traditionen gründen und einen unterschiedlichen Grad an Stabilität und Sicherheit aufweisen und dass sie deshalb auch unterschiedliche Anliegen und Interessen haben, die zu berücksichtigen sind, wenn man zu gemeinsamen Ergebnissen kommen will. Aus diesem Grund beteiligen sich die gleichgesinnten Länder auch aktiv an der Reformdiskussion. Sie sind der Ansicht, dass in der Organisation Bedarf an einem verstärktem politischen Dialog auf der Basis der Gleichberechtigung herrscht und dass der politische Wille der Teilnehmerstaaten, ihre Organisation auch zu nutzen, ebenso erforderlich ist wie die prinzipientreue Herangehensweise an die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen. Sie sind der Vorstellung gegenüber aufgeschlossen, der OSZE eine größere Rolle in der euro-atlantischen und der eurasischen Region einzuräumen.

Die gleichgesinnten Staaten setzen sich immer wieder dafür ein, den ernsthaften Anliegen der Teilnehmerstaaten „östlich von Wien“ Beachtung zu schenken. Die Unabhängigkeit und das Vertrauen, das den gleichgesinnten Ländern entgegengebracht wird, hat es ihnen hin und wieder ermöglicht, Denkprozesse anzustoßen. Ihre Ansicht, dass die Art und Weise, wie eine Botschaft übermittelt wird, entscheidend dafür sein kann, mit wie viel Engagement sie weiter verfolgt wird, scheint in der OSZE auf fruchtbaren Boden gefallen zu sein.

Natürlich können die gleichgesinnten Staaten in der OSZE nicht allein einen Wandel herbeiführen. Sie haben sich den verschiedenen Anliegen gegenüber jedoch aufgeschlossen gezeigt und konnten so Brücken zwischen unterschiedlichen Positionen schlagen, den Dialog vorantreiben und neue Ideen mit dem Ziel einbringen, zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die gleichgesinnten Staaten immer dann besonders gefragt sind, wenn ein allen gemeinsames Interesse der Organisation auf dem Spiel steht. Wenn es jedoch um die nationalen Interessen eines der großen Akteure geht, können die Gleichgesinnten nur wenig ausrichten. So sind zum Beispiel Kandidaten aus den gleichgesinnten Ländern bei der Besetzung von Top-Positionen in der OSZE normalerweise wenig erfolgreich. Durch eine in der OSZE zahlenmäßig übermächtige EU sind die Chancen, dass eine solche Position mit einem Kandidaten aus einem der gleichgesinnten Länder besetzt wird, noch weiter gesunken. Das ist auch der Grund dafür, dass die gleichgesinnten Staaten größere Transparenz bei der Auswahl von Kandidaten für leitende Positionen, insbesondere für Missionsleiter, fordern.

Die gleichgesinnten Staaten: warum und wer

Es ist schwer zu sagen, wann genau der Begriff „gleichgesinnte Länder“ in der OSZE entstanden ist; die ersten Treffen der Gruppe fanden jedenfalls in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre statt. Es begann mit unregelmäßigen Zusammenkünften von Staaten, die in vielen Fragen, die in der OSZE diskutiert wurden, ähnlicher Ansicht waren. Die Entstehung der Gruppe der Gleichgesinnten scheint mit zwei Phänomenen in Zusammenhang zu stehen: der Umwandlung der KSZE in die OSZE und der Erweiterung der Europäischen Union. Beides erfolgte im Jahr 1995.

Die „Operationalisierung“ der OSZE, die Implementierung des Dayton-Abkommens, das zunehmende Engagement der Organisation auf dem Balkan und das Interesse der Europäischen Union an dieser Region verlangten nach einer engeren Abstimmung zwischen denjenigen Staaten, die sich an den damaligen Hauptaufgaben der neu entstandenen OSZE beteiligen wollten. Durch die Erweiterung und die Schärfung ihres Profils in der Außen- und Sicherheitspolitik hatte die Europäische Union ein Interesse an Abstimmung und Meinungsaustausch mit assoziierten Ländern und mit solchen, die innerhalb der OSZE die gleichen Interessen vertraten wie sie selbst. Die gleichgesinnten Staaten sahen ihrerseits einen politischen und operativen Vorteil in einem solchen Meinungsaustausch mit der EU.

Die Zusammensetzung der Gruppe der Gleichgesinnten hat sich im Laufe der Jahre je nach den politischen Entwicklungen verändert. Mitte der 1990er Jahre gehörten ihr Kanada, Norwegen, die Schweiz und die Türkei an, Liechtenstein kam 1999 dazu, Island 2000. Die Türkei verließ die Gruppe im Jahr 2000, nachdem sie zuvor den Status eines EU-Beitrittskandidaten erhalten hatte und damit an dem regelmäßigen Meinungsaustausch, den die Europäische Union mit ihren Beitrittskandidaten unterhält, teilnehmen konnte.

Heute umfasst die Gruppe der Gleichgesinnten mit Island, Kanada, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz fünf Länder. Interessanterweise hat jedoch der Begriff des „Gleichgesinntseins“ seine geographische Ausdehnung in vieler Hinsicht erweitert, da auch andere OSZE-Teilnehmerstaaten, selbst wenn sie anderen, förmlicheren Gruppierungen angehören, sich häufig in bestimmten Fragen als „gleichgesinnt“ bezeichnen.

Wie arbeitet die Gruppe der Gleichgesinnten?

Die gleichgesinnten Länder bilden eine informelle Gruppe, die weder einen Vorsitz hat noch regelmäßige interne Sitzungen abhält. Die Gruppe bietet ihren Mitgliedern einen Rahmen zum Austausch von Ideen und Informationen und zum Abgleich von Positionen zu Fragen, die in der OSZE zur Diskussion stehen. Die Beratungen der Gleichgesinnten finden zumeist am Rande von OSZE-Treffen und bei Konsultationen mit anderen Gruppen oder Ländern im

Rahmen der OSZE statt. Die Beratungen können dazu führen, dass die fünf Länder ihre Positionen angleichen, etwa um ihren Einfluss bei bestimmten Themen zu erhöhen oder mit Blick auf die Lösung eines Problems. Wenn allerdings eigene nationale Interessen betroffen sind, kann es auch vorkommen, dass sie ganz unterschiedlicher Meinung sind, wie es beispielsweise in der Diskussion um den Beitragsschlüssel der Fall war. In Fragen, in denen sie auf derselben Seite stehen, können sie sich jedoch auf gegenseitige Unterstützung verlassen. Die Gleichgesinnten sprechen nicht mit einer Stimme und nehmen nicht automatisch gemeinsame Positionen ein. In der Praxis aber stimmen ihre Ansichten häufig überein, eben weil sie „gleichgesinnt“ sind. Manchmal geben einige von ihnen oder auch alle fünf gemeinsame Erklärungen im Ständigen Rat ab.

Die gleichgesinnten Länder halten ihre internen Treffen sowie Beratungen mit anderen Ländern oder Ländergruppierungen in der Regel auf Botschaferebene ab. Bei den Beratungen mit anderen Staaten und Staatengruppen in der OSZE haben sich die Gleichgesinnten in den letzten Jahren zunehmend zu einem gefragten Gesprächspartner entwickelt.

Wurden die Treffen zwischen den Gleichgesinnten und anderen Ländern und Staatengruppen (hauptsächlich mit der Europäischen Union) anfangs nur sporadisch abgehalten, so finden heute einmal wöchentlich Treffen mit der Europäischen Union, mit dem Amtierenden Vorsitz der OSZE (seit 2002) und mit der Russischen Föderation (seit 2003) statt. Zusammenkünfte mit weiteren Gesprächspartnern werden nach Bedarf abgehalten.

Da es sich um eine informelle Gruppe handelt, liegt es zu einem wesentlichen Teil bei den Botschaftern selbst, was sie aus ihr machen. Interesse an und Engagement für die Organisation sowie die persönlichen Beziehungen der fünf Botschafter untereinander spielen daher sowohl innerhalb der Gruppe als auch in den Beratungen mit ihren Gesprächspartnern eine große Rolle.

Für die gleichgesinnten Länder bedeuten diese Treffen nicht nur einen verstärkten Informationsfluss, sondern sie ermöglichen es ihnen auch, als eine Art Resonanzboden für ihre Gesprächspartner zu fungieren, ihnen Rat zu geben und gelegentlich die Kluft zwischen unterschiedlichen Standpunkten zu überbrücken.

Da sich die OSZE nun verstärkt Zentralasien und den Sicherheitsproblemen der Staaten in der Region zuwendet, haben drei der gleichgesinnten Länder auch mit den fünf zentralasiatischen Staaten *Ad-hoc*-Treffen eingeführt. Diese Konsultationen haben sich für die Gruppe der Gleichgesinnten als äußerst hilfreich erwiesen, da sie durch sie die Interessen und Hauptanliegen der zentralasiatischen Staaten sowie die Herausforderungen, wie sie sich aus zentralasiatischer Sicht – die sich keineswegs immer mit der Wahrnehmung der Probleme aus einer eher westeuropäischen bzw. nordamerikanischen Perspektive deckt – darstellen, aber auch die Ansichten dieser Länder über OSZE-Themen und -Arbeitsmethoden besser zu verstehen lernt. Durch diese Kontakte sollen die zentralasiatischen Staaten zudem stärker in die Diskus-

sionen, die in der OSZE geführt werden, einbezogen werden, als das derzeit der Fall ist, da ihre Delegationen neben der Vertretung ihrer Länder in der OSZE noch weitere Aufgaben haben. In der Frage der regionalen Erklärungen auf OSZE-Ministerratstreffen unterstützten die gleichgesinnten Staaten 2003 die Länder Zentralasiens und des westlichen Balkans, die sich gegen die Fortsetzung solcher Erklärungen ausgesprochen hatten. In der Folge wurden keine regionalen Erklärungen zu diesen Ländern mehr abgegeben.

Schlussfolgerung

Da die Gesamtziele der OSZE mit den außenpolitischen Zielen der gleichgesinnten Länder übereinstimmen, können diese ihre Außenpolitik zum Teil im Rahmen der Organisation verwirklichen. Darüber hinaus ermöglicht es die OSZE den gleichgesinnten Ländern, mit einer Vielzahl von Staaten in der euro-atlantischen und der eurasischen Region Kontakte zu pflegen, und das auf so vielen Gebieten, wie es keine andere Organisation könnte. So können sie insbesondere neue Kooperationsformen mit anderen OSZE-Teilnehmerstaaten testen. Die vielfältigen Möglichkeiten, innerhalb der OSZE Netzwerke zu bilden, sind vor allem für Länder mit einem relativ kleinen diplomatischen Dienst von besonderem Wert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gruppe der Gleichgesinnten ein Aktivposten für die OSZE ist und ein nützliches Instrument darstellt, das die Verständigung zwischen den Teilnehmerstaaten in der Organisation verbessert und das Vertrauen zueinander erhöht. Die OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere die „*Big Players*“ unter ihnen, könnten zunehmend zu der Erkenntnis gelangen, dass die Gruppe der Gleichgesinnten in der OSZE den OSZE-Staaten dabei helfen kann, gemeinsam vorwärts zu kommen.